Enap a Distância

Políticas Públicas e Governo Local

Políticas Públicas e Participação

SUMÁRIO

Módulo 4 Políticas Públicas e Participação

1. Introdução

Até o momento falou-se do Município, de como ele está inserido na Federação (Módulo 1), do planejamento municipal e dos instrumentos para sua implementação (Módulo 2) e do desenvolvimento em diferentes aspectos da realidade local (Módulo 3). Este último Módulo se destina a discutir questões de participação nas políticas públicas.

No que se referem às políticas públicas, essas foram sistematicamente exploradas nos Módulos anteriores, com ênfase na legislação, aplicação prática no Município, sua relação com o desenvolvimento e a sustentabilidade em nível local.

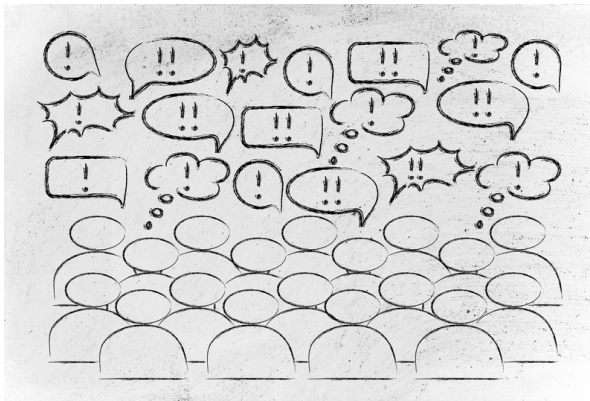
Para várias políticas públicas, a partir da Constituição de 1988, foram instituídos mecanismos que previam a participação popular. Isso porque a própria Carta Magna foi elaborada sob a influência do processo de redemocratização do país, diretamente relacionado com envolvimento dos cidadãos na vida política da nação.

As políticas públicas, por sua vez, são a razão de ser do poder público e abrangem uma variedade de temas, os quais são historicamente definidos. Os temas sobre os quais as próprias políticas públicas se debruçam não estão escritos em pedra, pois são dinâmicos, mudam com o tempo e com os interesses da sociedade, com padrão de vida, com as mudanças tecnológicas e com as expectativas das pessoas quanto à maior liberdade que devem ter frente ao papel do Estado e de acordo com a percepção de bem comum.

A definição de políticas públicas está baseada no que o poder público faz com os recursos recolhidos dos cidadãos para promover a melhoria de sua condição de vida e no estabelecimento de legislação para ordenar as ações privadas a fim de atender às finalidades da promoção do bem comum.

Em nível local, Prefeitos e membros da Câmara Municipal cumprem o papel de definir as políticas públicas e o fazem mediante diálogo constante, utilizando instruções e normas que nortearão as ações públicas e privadas como também recursos financeiros, humanos e tecnológicos.

O sentido deste módulo é o de apontar o caminho a ser seguido para a definição das políticas públicas em nível local, o qual, a partir da Constituição de 1988, passou a ser definido por uma diversidade de atores sociais em diferentes espaços e, não apenas com base nos princípios da democracia representativa. A participação da sociedade civil é elemento-chave, dado o reconhecimento formal do direito de acesso a esses processos decisórios.

2. Conceitos e atores

Nas últimas décadas, a incorporação de “instrumentos de participação popular” nos governos, na formulação e na gestão de políticas públicas, tem sido uma das mais importantes transformações nas formas de gerir o Estado no Brasil. Dos manuais das agências internacionais de financiamento aos discursos dos movimentos sociais mais combativos, isso se tornou uma referência constante.

A partir do processo de redemocratização do país, as reivindicações de setores organizados da sociedade por mais controle sobre os serviços públicos e as ações do Estado propiciaram a construção de instâncias e instituições que fazem hoje parte da própria organização do Estado e do sistema de governo do país.

Hoje, há espaços institucionalizados para a participação direta da população, como os conselhos gestores de políticas públicas, sejam setoriais ou de programas específicos, os orçamentos participativos, as conferências nacionais sobre diversas temáticas, os fóruns locais e regionais, além das oportunidades em que a população é chamada a opinar ou participar de decisões, como na realização de Planos Diretores ou na implementação de grandes projetos.

Esse conjunto de modalidades participativas foi progressivamente institucionalizado, normatizado e incorporado como parte indispensável da gestão de vários setores da Administração Pública, fazendo com que alguns teóricos sugerissem que se falasse em “democracia participativa” como uma forma de governo. O conceito de administração pública societal é aquele que modernamente articula a participação social e a gestão pública no âmbito do poder local, incluindo nas organizações públicas com foco na elaboração e implementação de políticas públicas o diálogo com a sociedade civil.

Mesmo sendo amplamente aplicada e de grande importância, a ideia de “participação popular” está longe de ser consenso, o que é natural, uma vez que é tema eminentemente político. É raro encontrar quem se declare contra a participação da população, especialmente nos discursos de gestores, líderes políticos e legisladores, mas, na implementação das políticas e no dia a dia dos governos municipais, é comum encontrar “processos participativos” que são pouco efetivos.

Por outro lado, mesmo não concordando com o acolhimento da ideia de participação, ela faz parte da legislação e deve ser cumprida da melhor forma possível, estando estruturada na formulação de políticas públicas de diversas naturezas no nível local.

A operacionalização de muitas políticas setoriais, e até mesmo o direito de atuação do Município em certos casos, depende das instituições participativas existentes. Um bom exemplo disso são os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, que, por combinar representantes da Administração Municipal e da população, se configuram como instância legítima para julgar recursos em relação a processos de licenciamento e multas ambientais (expedidas pelo próprio Município).

2.1 O que é participação?

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro o que se entende por participação popular. Usa-se o termo para designar os mecanismos que incorporam a participação direta da população na implementação ou na formulação de políticas públicas, na definição de prioridades de ação do governo ou no controle da atuação estatal de modo geral.

É claro que a população «participa» do processo político quando elege os governantes. Isso está no centro da definição de democracia em si. Por outro lado, a participação popular aponta para a ampliação do envolvimento, ou do espaço de cidadania, aperfeiçoando a democracia direta e o sistema representativo existente. Tal processo parte de uma crítica teórica e política do funcionamento real do sistema democrático, tanto no Brasil como em outros países.

O princípio de que as ações do Estado devem ser orientadas pela vontade da população é o fundamento da democracia, e o objetivo do sistema político deve ser justamente garantir um mecanismo que torne isso possível.

Há, classicamente, dois modelos de organização do sistema político democrático:

- Democracia direta: as decisões de governo e a formulação das leis são definidas diretamente pelos cidadãos ou, em alguns casos, por delegados eleitos para funções e mandatos específicos. Hoje em dia, com a extensão e a complexidade das funções do Estado, é muito difícil a organização de sistema de governo baseado exclusivamente na democracia direta.
- Democracia representativa: Acontece por meio de eleições livres e periódicas, quando se busca garantir a expressão das diferentes visões presentes na sociedade, elegendo representantes para exercer, em seu nome, as funções de governo.

Essas duas formas de estabelecer o direito de decidir e agir em nome da sociedade, por meio da representação e da delegação de poder, não se opõem uma à outra, elas podem ser combinadas e se complementarem. Isso é o que ocorre hoje, no Brasil. Há um sistema organizado basicamente em termos representativos, que incorporou mecanismos mais próximos da democracia direta por meio dos instrumentos de participação popular, formando o que alguns teóricos chamam democracia deliberativa ou participativa.

A combinação das duas modalidades permite construir mecanismos mais interessantes de representação política. Por um lado, os representantes eleitos para os cargos legislativos e executivos procuram garantir os princípios da universalidade e a continuidade no tempo do processo democrático.

No Brasil, o processo eleitoral é universal, e os votos de todos os cidadãos têm o mesmo valor. Durante o período do seu mandato, os representantes devem decidir e agir sobre os assuntos de competência municipal buscando o interesse coletivo. Por outro lado, é preciso reconhecer que a sociedade e as questões que devem ser enfrentadas pelo Estado são complexas e demandam muitas vezes a constituição de espaços específicos para o seu debate, envolvendo conhecimentos característicos e representantes dos grupos diretamente envolvidos em uma questão.

Esse é claramente o caso da maior parte das instituições participativas hoje existentes, como os conselhos gestores e orçamentos participativos. Outro contexto que devemos considerar é que cada indivíduo ou cidadão tem diversas dimensões, e é difícil imaginar que ele se sinta contemplado por um representante em todos os aspectos. Assim, de modo geral, vota-se naquele candidato com o qual há maior concordância entre suas posições políticas e as próprias convicções, em alguém que se conhece ou confia, mas não necessariamente haverá integral identidade de opiniões.

2.2 A qualificação para a participação popular

Avançando na questão da participação popular, mesmo com a conquista de espaços, legitimidade, estruturas coerentes para o aperfeiçoamento das políticas e a vontade política de dialogar, o seu exercício requer sempre, pelo menos, qualificação.

Participação é, afinal de contas, a união de diferentes interesses em um mesmo espaço de diálogo ou o compartilhamento de poder de decisão sobre princípios, prioridades ou até sugestões sobre o encaminhamento de políticas públicas que serão realizadas.

A qualificação dos e das participantes é um elemento indispensável à tomada de decisões. Participar não pode ser uma formalidade, algo protocolar em que aqueles que têm esse papel o fazem única e exclusivamente por obrigação. Idealmente, tais pessoas participarão motivadas pelo interesse de contribuir com seu tempo para o debate. Essa participação deve estar ancorada em uma agenda de trabalho ou de discussão de políticas públicas, deve ser alimentada pelo compartilhamento de informações sobre os tópicos que serão discutidos, deve ser registrada para garantir plena transparência aos cidadãos em geral e deve ser feita a memória de trabalho, auxiliando no avanço sobre a política pública.

Seja para servidores, seja para gestores públicos ou para lideranças sociais, é fundamental a qualificação sobre o aspecto da política em que se está envolvido. Isso pode acontecer de diferentes maneiras: por promoção de seminários, encontros com especialistas, divulgação de dados e comparação com experiências na área, entre outras opções.

Em experiências de orçamento participativo municipal, é comum que sejam elaborados materiais de consulta para uso da população de forma que sua participação ocorra com base em elementos comuns a todos presentes nesses espaços. Dessa forma, os debates se direcionam ao que de fato é substantivo, permitindo que as diferenças apareçam e sejam debatidas explicitamente.

2.3 Quem participa?

A participação requer atores, agentes públicos e privados - em última instância, cidadãos e cidadãs iguais a todos nós, com família, trabalho, história de vida e interesses. Apesar de se apontar que a participação popular é livre e acessível para qualquer pessoa, em geral ela acaba, nos espaços conquistados com a CF/1988, sendo exercida por representantes de grupos sociais organizados e por gestores públicos.

É importante notar que a ideia de participação popular não surgiu apenas na última Constituição, mas nesse momento houve uma atenção especial, formal, para que ela acontecesse. Sempre houve participação, mas nem sempre ela foi legalmente estimulada.

É preciso considerar que um gestor público responsável por determinada área de implementação de políticas públicas deve, antes de mobilizar os recursos de que dispõe, consultar os demais atores sociais envolvidos.

O primeiro ator que decide o que deve ser feito são os cidadãos, que individualmente escolhem por meio do voto seus governantes. Em seguida, temos os representantes eleitos do Poder Executivo e do Legislativo. Nesse momento, é possível afirmar que a população se retira do cenário da participação, sendo substituída pelos tais representantes eleitos, ou seja, Prefeitos, seus gestores, Presidente da Câmara e demais vereadores.

Apesar de a questão parecer encerrada, a democracia no Brasil está sendo aperfeiçoada. Assim, a discussão, a elaboração e a fiscalização das políticas públicas não devem estar somente “nas mãos” de representantes eleitos, mas também nas de outros atores que participam dos novos espaços criados com a Constituição de 1988.

Em função desses novos espaços que precisam ser ocupados no Poder Executivo, são criadas novas funções para os gestores. O número de vagas em conselhos e o número de conselhos exigem muito tempo e envolvimento dos agentes públicos, levando à diversificação das pessoas envolvidas. Em outras palavras, é muito difícil que apenas os secretários municipais participem, havendo o envolvimento de outros atores dentro do poder público também para ocupar assento nesses conselhos e representar os interesses do Executivo municipal.

Quanto à sociedade civil, costuma-se apontar que ela ocupa os espaços de participação quando está organizada institucionalmente, quando participa de fóruns públicos de discussão de políticas públicas e quando, nesses fóruns, são apontados ou escolhidos aqueles que ocuparão as vagas nos conselhos e espaços a ela designados.

A legislação trouxe a transparência na participação, criou espaços, apontou para a organização social em fóruns e deu assento à sociedade civil organizada, ou seja, formalizou-se algo que existia informalmente, possibilitando o acesso aos processos de elaboração das políticas públicas, o que implicou a democratização das oportunidades de decidir para qualquer e todos os grupos sociais, sendo eles de origem popular ou não.

3. Ciclo das Políticas Públicas

Há dois conceitos que devem ser nivelados para entender a discussão sobre o ciclo das políticas públicas. O primeiro é aquele referido ao objeto desta seção, que é o de políticas públicas, e o segundo é sobre a ideia de ciclo.

Para construir um conceito de políticas públicas com aderência à realidade local e que dialogue com a experiência do dia a dia dos gestores locais, pode-se

dizer que política pública é o conjunto de ações realizadas, mobilizando recursos humanos, financeiros e tecnológicos pelo poder público no sentido de promover a cidadania. Tais ações podem ser levadas a cabo direta ou indiretamente pelos governos, materializando-se em bens e serviços ou tomando a forma de regulação e normas que melhor organizam as relações sociais, sempre com foco na promoção da cidadania.

Celina Souza (2006, p. 26) realiza interessante revisão da literatura sobre o conceito, e após apontar para sua característica intrinsecamente holística, a qual atrai diferentes campos multidisciplinares, sugere definir política pública como:

> *(...) o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).*

No Módulo 1, foram explorados os campos de ação do poder público, especialmente suas competências e, portanto, as responsabilidades dos gestores locais, bem como o processo de planejamento e os diferentes institutos legais que devem ser observados.

O conceito de ciclo se relaciona com a forma pela qual as políticas públicas são implementadas e construídas ao longo do tempo. São processos que, por ocorrerem em fases ou etapas, são capazes de permitir a participação da sociedade e seus atores sociais em diversas oportunidades. Entendido o que é e o sentido da política pública, cabe questionar como essa política será construída. Sob uma lógica simplista, é comum considerar duas fases fundamentais da construção de política pública, que precisam ser conhecidas: a etapa de **elaboração** e a de **implementação**.

- Elaboração: é o momento em que gestores públicos decidiriam quais ações deveriam ser implementadas para o problema a ser abordado ou o direito a ser promovido, por exemplo, e considerariam os recursos disponíveis em face da necessidade.
- Implementação: consiste em colocar em prática essas ações.

Se por um lado essa visão é correta, e essas duas etapas são chaves e aparecerão em qualquer forma de entendimento sobre as políticas públicas, por outro esse modelo pode ser enriquecido e ampliado para abranger a complexidade da sociedade brasileira, da natureza de sua democracia e da legislação correlacionada. Esse modelo carrega em si a ideia de sentido linear, com um fim determinado, uma vez implementadas as ações.

3.1 Ciclo das Políticas Públicas - 1

Nesse modelo, é possível questionar por que o gestor deixou de lado a **avaliação**, pois tal modelo assume a certeza de que dada ação terá inevitavelmente um resultado, sem interferências, mediações ou riscos.

Elaboração
Implementação

A prudência manda que se verifiquem os resultados de tal modo que se reduza o risco de mobilizar recursos sem atingir os objetivos propostos com determinada política pública. O modelo se mostrou simplista e linear, seu questionamento ajudando que se incluísse um momento para a verificação dos resultados.

3.2 Ciclo das Políticas Públicas – 2

Este novo ciclo, ainda com representação linear, evoluiu na prática para permitir maior integração entre a elaboração e a avaliação.

Isso aconteceu porque as políticas públicas, muitas vezes, repetem-se no tempo, em geral quando estão relacionadas à promoção de direitos.

Assim, é racional assumir que seu aperfeiçoamento – no sentido da elaboração de novas ações – pode se beneficiar das avaliações que passaram a ser feitas para alcançar melhores resultados, ou seja, são incrementais.

3.3 Ciclo das Políticas Públicas - 3

Essa imagem sugere um processo em ciclo, mais recorrente, havendo indução à ideia de inter-relação das fases, e não de independência. Essa visão é mais próxima da realidade das organizações e de seus gestores. Nesses contextos, há que se considerar a escassez de recursos de toda ordem e que a participação de diferentes atores sociais interessados na política pública pode constituir relevante fonte de informação para o gestor.

A partir dessa visão, pode-se apontar para outro elemento importante: o de que tais fases ou etapas devem acontecer simultaneamente. Para tanto, basta lembrar que durante o ano são implementadas ações da política pública **A**, e, naquele mesmo ano, essa política será avaliada quanto aos seus resultados no ano anterior, e ela será planejada para constar do orçamento público para ser implementada no ano seguinte. O reconhecimento desse aspecto de ciclo e da simultaneidade das fases é importantíssimo para que se avance no entendimento do tema.

Mesmo que o processo de identificação das fases das políticas públicas tenha sido construído dinamicamente, influenciado pelo tipo de democracia, organização do poder público, esfera de governo e outros fatores, faz-se necessário apontar uma organização que possa ser útil aos gestores locais e atores sociais que atuam nos Municípios.

3.4 Ciclo das Políticas Públicas - 4

Segundo Tatiana Batista e Mônica Rezende (2015), o quadro a seguir indica questões pertinentes em cada uma das etapas, dentro de uma perspectiva mais ampliada.

FASES DA POLÍTICA	QUESTÕES PERTINENTES À ANÁLISE DE CADA FASE
Reconhecimento do problema – montagem da agenda	• Como os temas ganharam atenção dos governos? • Que problemas foram reconhecidos pelos governantes como relevantes? • Como as alternativas para esses temas foram geradas? • Como a agenda governamental se constituiu? • Por que e quando uma ideia emergiu?
Formulação da política e Tomada de decisão	• Como as alternativas políticas foram formuladas? • Como determinada proposição foi escolhida entre outras alternativas? • Quem participou do processo de formulação e decisão das políticas?
Implementação	• A formulação da política apresenta objetivos, metas e direção clara? • Os recursos necessários para sua implementação foram considerados no momento da formulação/ implementação? • O processo de construção da estratégia de implementação é claro? Em especial quanto à divisão de atribuições e atividades? Exige mudança organizacional? • Os atores que estão envolvidos na implementação estão de acordo e compreendem a política traçada?
Avaliação	• A ação política implementada trouxe mudanças positivas ou negativas para as condições prévias das populações? Qual(is) o(s) impactos gerados? • As ações previstas foram realizadas? • As metas definidas foram alcançadas? Os instrumentos e recursos previstos foram empregados? • As ações propostas utilizam os diferentes recursos com eficiência?

Fonte: Batista e Rezende (2015, p. 253-254).

O quadro também pode ser apresentado sob a forma de fluxograma:

Esse último ciclo é mais completo, permitindo que realidades complexas ou simples possam ser interpretadas. Em Municípios mais populosos, com mais atores sociais, orçamento público alto e maior complexidade da Administração Pública Municipal, talvez seja mais fácil identificar com exatidão cada uma dessas fases, mas, mesmo em Municípios sem todas essas características, as mesmas fases acontecerão. Quando o número de atores sociais diminui e o poder público possui máquina administrativa mais simples, nem sempre essas fases são evidentes.

3.5 Formação da Agenda

1. Reconhecimento do problema - montagem da agenda

A primeira fase diz respeito ao reconhecimento público e à sensibilização dos atores para um dado problema. Em toda sociedade, há diferença de interesses provocada por inserção profissional, história de vida e valores, dentre outros fatores.

Os atores sociais organizados são de muitas naturezas. Há, por exemplo, gestores da Prefeitura que, pelo envolvimento com ações existentes, têm apego à continuidade dessas ações, como, por exemplo:

- sindicatos dos profissionais do setor que defendem as condições de trabalho e remuneração dos profissionais do serviço público;
- vereadores que foram eleitos com promessas de campanha às comunidades onde possuem reduto eleitoral;
- técnicos do Poder Legislativo que atuam defendendo a agenda de vereadores, só para citar alguns exemplos mais evidentes com foco maior no campo público.

Há atores na sociedade civil que também tendem a manter suas posições:

- partidos políticos com suas agendas e seus programas de governo;
- sindicatos patronais e de trabalhadores cada qual lutando por condições de trabalho, renda, lucro e legislação que os favoreça;
- imprensa que dá mais ou menos visibilidade a diferentes questões do debate público;
- universidades que com seus centros de estudo e especialistas oferecem sugestões de soluções aos problemas sociais, tendo sua própria visão sobre as prioridades;
- organizações do terceiro setor que lutam por direitos e promovem a organização de grupos sociais vulneráveis, dentre outras instituições.

Cada um desses atores possui uma agenda, o que não quer dizer que elas não possuam interseções de interesses comuns. Neste sentido, a formação da agenda pública sobre políticas é um processo complexo, marcado no tempo. A opinião pública participa em cada momento dessa dinâmica inter-relacional, e os partidos políticos dialogam com interesses da população.

Mas, se o primeiro passo nessa fase é alcançar proeminência no debate público, o segundo será o de montar alternativas, o que requererá negociação, exposição do problema, diálogo entre os atores envolvidos e dimensionamento do custo.

3.6 Formulação de Políticas Públicas e Tomada de Decisão

2. Formulação da política | **3. Tomada de decisão**

Uma vez que o problema ganhou espaço para ser tratado por uma política pública específica, é chegada a hora de elaborar solução. O problema pode ser algo novo ou emergencial, como a maior incidência de alguma enfermidade associada ao clima, ou estar relacionado a um direito consolidado, como o acesso às vagas insuficientes no Ensino Fundamental.

É possível que haja muitas alternativas para a solução do problema, e sempre será bom contar com a opinião dos atores que atuam na área, sejam servidores envolvidos diretamente, sejam gestores executivos, especialistas com experiência prática na área e a própria população, organizada em grupos ou por meio de debates abertos à participação.

Já que a solução passará pela ação do poder público, é aconselhável que este se envolva no registro do processo de debate sobre as propostas, alternativas, e na elaboração de diagnóstico que ajudará a compreender melhor a dimensão do problema. Esse é um passo importante.

Esse processo deve andar de mãos dadas com o ciclo orçamentário – apontado no Módulo 2 – no qual as políticas públicas são traduzidas em termos formais para receberem recursos públicos de toda natureza e com isso permitem avaliar o benefício desejado com seu custo formal.

O ciclo orçamentário, que possui datas marcadas e momentos conhecidos para participação, pressupõe a publicidade e o acesso a qualquer cidadão, mas está focado no diálogo entre Executivo e Legislativo.

A Lei Orçamentária Anual – LOA – é um documento que traz em si a síntese dos debates e das decisões sobre as políticas públicas, posto que o apoiado deverá estar registrado com ações (projetos e atividades) e recursos.

3.7 Implementação das decisões

4. implementação

A implementação remete à ideia de transformar em realidade aquilo que foi decidido, ou seja, o que foi previsto precisa materializar-se, caso contrário, o processo decisório foi inútil, e os debates e a energia foram gastos em vão.

No Módulo 2, abordou-se a questão das decisões sobre as políticas públicas e onde deverão aparecer no orçamento público municipal. Esse documento (orçamento) trará ações, organizadas pela estrutura administrativa do governo (Prefeitura e Câmara), apontando a alocação de recursos financeiros a cada uma delas.

A implementação das políticas segue princípios neutros, em que o poder público deve ser, por exemplo, impessoal e eficiente. A Teoria do Estado (Município, no caso) e a Constituição Federal de 1988 apontam para princípios como os da legalidade, igualdade e isonomia, os quais dialogam com a formação de uma Administração Pública profissional, apta a promover a cidadania. Apesar disso, estudos sobre o funcionamento do Estado moderno apontam para a presença de ingerências políticas no processo de implementação das políticas públicas, a despeito dos princípios a que o poder público deve obedecer.

A implementação é perpassada por elementos políticos que podem ser vislumbrados por meio de sinais externos, como a organização da Administração Pública em si, a quantidade de secretarias, os gestores que serão ligados a este ou àquele partido.

Adicionalmente, implementar uma política significa mobilizar os meios, materiais e pessoal necessários, e nem sempre isso acontece, quer seja porque não há recursos financeiros suficientes (não esquecer que o orçamento público aponta estimativa de recursos, e não existência) seja por falta de comprometimento dos atores envolvidos daquela política pública.

3.8 Monitoramento e Avaliação

5. Avaliação

Os espaços formais de diálogo entre o setor público e a sociedade permitem oportunidades para o acompanhamento das respectivas políticas públicas, e se não houve, é porque tais espaços são recentes e os instrumentos com que os participantes podem contar ainda são novos e estão em construção.

O monitoramento das políticas não é tarefa nova, pois sempre existiu, mesmo sem ser uma etapa formal. Talvez tenha sido, comumente, pouco exercitado, pois a elaboração, a decisão e a execução ou a implementação dessas ações, quando se trata de políticas públicas, costuma atrair mais atenção. Esse destaque deriva da mobilização das pessoas para apontar o problema que as aflige, para procurar solução rápida e para exigir que as ações sejam rapidamente implementadas. O monitoramento permite o ajuste, a correção de rumos e o melhor aproveitamento dos recursos sem que o ciclo de implementação da política esteja encerrado.

Monitorar não é um privilégio do poder público, mas uma conquista da sociedade nos espaços de participação. Além disso, é uma oportunidade de empoderamento por meio da compreensão de como funcionam as políticas públicas, especialmente porque cria o compartilhamento pela responsabilidade sobre sua implementação.

Há ainda a questão da avaliação das políticas públicas, que do ponto de vista teórico e do momento em que ela acontece, pode ocorrer antes (*ex ante*), durante e depois da implementação (*ex post*).

- Avaliação *ex ante:* Tenta prever elementos que poderão colocar em risco sua implementação, antecipando questões que ajudarão na medição de seus efeitos, como, por exemplo, apontando resultados esperados e custo.
- Avaliação concomitante: Sua execução está associada ao processo de implementação, permitindo ajustes para que os objetivos sejam cumpridos.
- Avaliação *ex post*: procura articular os conceitos de eficiência (se os recursos foram empregados de modo racional, da melhor forma possível, com menos desperdício e no menor tempo), eficácia (se os resultados alcançados foram os melhores para os meios disponíveis e se alcançou os objetivos e as metas pretendidos) e efetividade em relação à política implementada (o que de fato foi alcançado e produziu mudanças na realidade e pode proporcionar lições para futuras decisões).

Imagine que você é um gestor local e que, depois de todos os obstáculos vencidos, conseguiu implementar uma política pública. Antes disso, participou dos debates sobre os problemas, articulou-se com outros gestores, da sua secretaria e de outras, conversou com funcionários públicos que implementam ações em áreas que impactam aquele problema. Também andou articulado com o prefeito que o lançou nessa missão e, no campo da sociedade civil, cativou interlocutores, procurou entender melhor as nuances do problema, ouviu sugestões de solução e mediu seus custos. Ao fim desse processo, você obteve sucesso e conseguiu incluir no orçamento público para o ano seguinte os recursos para dar início à política e resolver o problema.

Seu trabalho, todavia, não acabou, pois mesmo constando do orçamento, a liberação dos recursos não foi fácil. Você esperava que em janeiro, ou o mais tardar até março, os recursos fossem liberados, mas, para sua surpresa, só ficaram disponíveis em outubro, e com planejamento completamente modificado, você teve poucos meses para mobilizar atores e implementar as ações.

Agora que o ano acabou, é hora de avaliar. Será que, em todas essas fases, os interesses em jogo, as mediações e os demais fatores que interferiram na implementação das ações que formam a política foram levados em conta? Muitos fatores terão influenciado a implementação, e seu desconhecimento será um risco para a avaliação.

4. Participação Social: Direitos e Espaços

O fortalecimento do Município na organização nacional e sua participação eficaz na promoção da democracia e da cidadania estão vinculados aos padrões de qualidade dos serviços prestados pelos governos locais, necessariamente vinculados à capacidade de gestão. Esse compromisso com a democracia e a cidadania reafirma a relevância da atuação das instâncias governamentais, nem sempre devidamente reconhecida.

A participação popular é sempre apreciada quando em ambientes públicos, e mesmo estimulada e autorizada em dispositivos legais. Essa prática ainda tem longo caminho a percorrer, eis que a forma de participação dependerá do tipo de espaço, da legitimidade daqueles que participam, da capacidade de propor, da transparência dos debates e da governança sobre as políticas, além de outros fatores.

4.1 Governança e Participação Popular

O conceito de governança é lembrado quando se quer apontar para o exercício ou o compartilhamento do poder entre atores sociais.

Segundo o Banco Mundial,

> *governança é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento, e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções (WORLD BANK, 1992, p. 1).*

A governança aparece como um conceito que articula diversos elementos tratados no curso, e que quando articulados permitem vislumbrar tal conceito como o resultado da sua aplicação.

Os elementos fundamentais da governança são:

- articulação e diálogo entre diferentes atores sociais;
- cooperação entre agentes ou gestores públicos e grupos sociais organizados;
- construção de espaços para diálogo, concertação e busca de soluções; e
- responsabilidade compartilhada sobre as políticas públicas, apontando para sua sustentabilidade.

Percebe-se que a questão não é apenas a participação, que apesar de fundamental não é capaz de resolver todos os problemas, e tampouco é uma panaceia capaz de gerar, automaticamente, desenvolvimento ou bem-estar para todos.

O conceito de participação deve ser mais bem explorado, a partir de diferentes pontos de vista e campos de abrangência, buscando articulação com outros elementos que também dialogam ou são importantes para o desenvolvimento sustentável local.

4.2 Referências Legais da Participação

A Constituição de 1988, sublinha a possibilidade de exercício direto do poder pela população ao afirmar no parágrafo único do seu art. 1º:

CF/1988, art. 1º, parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Além dessa previsão geral, a Constituição abre espaços para a participação direta da população em diversos mecanismos, incluindo, por exemplo, instrumentos de soberania popular extensivos aos Municípios, como o plebiscito e o referendo (art. 14, incisos I e II). Outras formas de participação popular, previstas constitucionalmente, dizem respeito à iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou dos bairros, mediante manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (art. 29, XIII), e à cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII).

A Constituição Federal dispõe, ainda, de cinco institutos jurídicos que podem ser acionados pela população para fazer valer seus direitos junto ao Poder Público: a ação popular, o mandado de segurança, o mandado de segurança coletivo, o habeas data e o mandado de injunção, todos disciplinados no art. 5º, que dispõe sobre direitos e deveres individuais e coletivos fundamentais.

Vários instrumentos jurídicos que regulamentam o texto constitucional e as políticas públicas setoriais, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) ou a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (Lei nº 12.435/2011), estabelecem mecanismos e dispositivos obrigatórios de participação popular nessas áreas. Foge ao escopo deste módulo detalhá-los.

Outra referência importante nesse campo é o Decreto nº 8.243, de 21/5/2014, da Presidência da República, que, embora provoque poucas alterações nos dispositivos de participação popular existentes, sistematiza e tipifica os seus diferentes instrumentos.

Que instâncias da participação popular foram estabelecidas pelo Decreto que criou a Política Nacional de Participação Social?

O referido decreto institui a Política Nacional de Participação Social, estabelecendo como instâncias de participação popular:

1. Conselho de políticas públicas;
2. Comissão de Políticas Públicas;
3. Conferência nacional;
4. Ouvidoria pública federal;
5. Mesa de diálogo;
6. Fórum interconselhos;
7. Audiência pública;
8. Consulta pública;
9. Ambiente virtual de participação social.

A legislação estabelece ainda as características, as condições mínimas para a composição e o funcionamento de cada uma dessas instâncias, sem, no entanto, alterar o funcionamento das instituições participativas (IP), previamente existentes. Assim, para compreender o funcionamento das IP, é importante conhecer um pouco da história da constituição dessas instituições. Algumas das mais importantes serão abordadas a seguir.

4.3 Conselhos Municipais

Os conselhos surgiram como meio de reivindicar melhores serviços e evoluíram para sua formalização e obrigatoriedade em alguns casos, como nas áreas de saúde, educação e assistência social. A eles compete regular, fiscalizar e acompanhar a execução dos serviços e das políticas públicas. Trata-se de forma de participação e controle social, exercido por representantes da sociedade civil. Adicionalmente, por serem instituídos por lei municipal, é fato que nem todos os conselhos possuem as mesmas atribuições.

São encontrados pelo menos três tipos de conselhos:

- de políticas setoriais: voltados para setores específicos e, portanto, não são generalizadoras, como por exemplo, a expansão do mercado interno;
- de programas específicos: voltados para acompanhar iniciativas constantes do plano de governo ou do orçamento;
- temáticos: direcionados, por exemplo, para direitos das mulheres, políticas raciais, direitos humanos, etc.

De modo geral, os Conselhos Municipais devem ser instituídos por lei municipal (que é de iniciativa própria do Prefeito). Esta deve estabelecer as atribuições do conselho e as condições para a sua composição e funcionamento.

IMPORTANTE

Crítica normalmente feita aos conselhos é no sentido de que eles se tornaram instrumentos do Executivo, fazendo sempre o que este determina.

É importante ressaltar que tais conselhos são, em geral, paritários, ou seja, metade de seus membros são de organizações da sociedade civil, e, a outra metade, de órgãos do Poder Executivo. Os conselhos, ainda que previstos há algumas décadas, são forma de participação recente, com pouca prática, especialmente em Municípios menos populosos. Assim, há ainda muito espaço para seu aperfeiçoamento, tanto de representantes da sociedade civil quanto do Estado.

Os conselhos – que são uma realidade incontestável – foram inicialmente bastante criticados pelos Prefeitos. Estes são eleitos pela totalidade da população e consideravam que suas decisões não precisavam passar pelo controle social dos conselheiros, estes últimos escolhidos por meio de mecanismos mais informais e com menor quantidade de participantes, mas de uma área específica.

São espelho da grandeza e fraqueza das forças sociais em cada localidade. Quando a sociedade civil não é organizada, não se articula ou está muito dividida para encontrar uma agenda mínima de ação, os conselhos são espaços de força do Poder Executivo. Quando as organizações sociais são fortes, costumam ser local de embate de ideias pela melhoria da qualidade das políticas públicas municipais, trazendo transparência para as ações e recursos utilizados na área.

Outra crítica diz respeito à "profissionalização" dos conselheiros. Eles acabam se "eternizando" no colegiado, sem permitir a rotatividade desejável, além de participarem de vários conselhos, afastando a representatividade que deve pautar esses órgãos.

4.4 Funções dos Conselhos Municipais

A primeira função desempenhada pelos conselhos é regular, fiscalizar e, propriamente, controlar a execução dos serviços e das políticas públicas. Eles foram pensados como instrumentos de controle social sobre a ação estatal, estabelecendo forte relação com o processo de descentralização administrativa, a partir da década de 1980. Combinando à pressão dos movimentos, às experiências bem-sucedidas em nível local e ao movimento de descentralização promovido em nível federal, os conselhos foram incorporados como instrumento de acompanhamento do repasse de recursos e dos serviços atribuídos aos Municípios nos campos da saúde, da educação e da assistência social.

A sua previsão constitucional e a definição de atribuições na legislação estabelecida, como, por exemplo, na implementação do SUS, na Lei Orgânica da Assistência Social, no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Sistema Nacional de Meio Ambiente e no Estatuto da Cidade, fazem com que conselhos sejam implantados em quase todos os Municípios brasileiros.

Contribuiu para isso, sem dúvida, o fato de a existência de conselho ativo ser condição para o repasse de recursos em alguns programas ou políticas, como é o caso da merenda escolar.

A legislação normalmente estabelece parâmetros para a composição do conselho, sendo a composição paritária entre membros da sociedade civil e do governo a regra mais frequente. É possível também a composição tripartite, como no caso dos conselhos de saúde, em que usuários do sistema, representantes de profissionais e governo têm o mesmo número de representantes. A função de fiscalização atribuída aos conselhos envolve também a fiscalização da aplicação de fundos especiais a eles vinculados. Tais fundos têm sua criação e a origem dos recursos previstas em lei e estão direcionados a políticas específicas, como é o caso da assistência social ou da habitação de interesse social.

Os conselhos não precisam restringir sua atuação à fiscalização das políticas, podendo também assumir papel consultivo ou mesmo deliberativo nas questões a eles relacionadas. Cada setor tem definição própria das atribuições, composição e forma de atuação do conselho. Há questões que são de competência específica dos conselhos, e cabe a eles deliberar a respeito. Nos demais assuntos relativos ao tema, o conselho pode – e deve – propor, tanto ao Executivo como ao Legislativo, medidas para a melhoria dos serviços públicos, atuando no aconselhamento desses Poderes.

Apesar das dificuldades, é indiscutível a importância da atuação dos conselhos na consolidação das políticas públicas no país. Em muitos Municípios, os conselhos são importantes instrumentos para garantir a continuidade das políticas (especialmente nas mudanças de gestão), constituindo verdadeiro arquivo sobre a sua temática de atuação.

Não há uniformidade na organização da sociedade civil, então, podemos encontrar ótimo conselho de educação no mesmo Município em que o conselho de saúde é inoperante. Para participarmos ativamente dos debates nos conselhos, não precisamos ser conselheiros, pois as reuniões desses órgãos colegiados são abertas ao público. Já, as decisões que se transformam em resoluções e, quando avançam, em políticas públicas incorporadas à agenda municipal são decididas pelos conselheiros por meio de votação, conforme regimento interno.

4.5 Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) é uma das experiências de participação popular implementadas no Brasil, abrindo espaço para outras formas de organização social e para maior diálogo entre a sociedade e o Estado. Desde meados dos anos 1990, os OPs se multiplicaram – inclusive em diversos países europeus – passando a ser considerados como uma das melhores práticas de gestão urbana pelo *Habitat* (ONU).

O OP é prática adotada pela Administração Pública (de um modo geral nas Prefeituras), através da qual a população tem a possibilidade de decidir onde e como serão alocados seus recursos. A população que participa do processo deve tomar decisões, que definirão a forma de distribuição dos recursos, apontando, dentro do limite definido, as prioridades em investimentos, por exemplo.

Esse é um mecanismo objetivo que divide a cidade em unidades espaciais menores, às quais normalmente é dado o nome de regiões. Em cada uma delas, institui-se um fórum, responsável por definir quais são as obras e serviços que devem ser atendidos prioritariamente naquela região.

Pode haver também fóruns temáticos dedicados a setores específicos de atuação do Estado, como saúde, cultura, transporte, etc. Os fóruns do Orçamento Participativo estruturam-se como instâncias que se articulam por meio de um fórum municipal formado por representantes de cada um dos fóruns regionais e temáticos. Na prática, os fóruns do Orçamento Participativo se tornam espaços de encontro importantes, pois, para a Administração Municipal, funcionam como ambientes privilegiados para dialogar com a população dos bairros ou regiões, colher sugestões e conseguir apoio para implementação de diversas políticas públicas. Para a sociedade civil, tornam-se importantes sítios de articulação política e de construção de alianças entre os movimentos, assim como de acesso ao Estado.

4.6 Orçamento Participativo pelo Brasil

Em pesquisas e levantamentos sobre experiências de Orçamento Participativo (OP) pelo Brasil foram identificados elementos comuns na sua estruturação, apesar destes não estarem presentes em todos os processos. O quadro a seguir ajudará o gestor local na construção da sua própria experiência.

O Poder Executivo pode, dependendo das condições particulares de seu Município, construir o Orçamento Participativo por meio de:

- Reuniões com entidades da sociedade civil (Por bairro, região, microrregião, etc.)
- Visitas às prioridades de obras ou ações escolhidas nas reuniões
- Reuniões municipais temáticas
- Reuniões de delegados (gerais e por região)
- Congressos do Orçamento Participativo

O impacto político que a experiência do OP pode ter sobre a sociedade tem muito a ver com o caráter infundido pelo próprio governo. Há inúmeros casos em que as possibilidades reais de a população influenciar as ações do governo municipal são muito restritas e o governo apenas “consulta” os fóruns e acaba tomando as decisões por conta própria. Com o tempo esse tipo de arranjo desestimula a participação cidadã, que percebe estar sendo apenas ouvido, mas não empoderado.

Em linhas gerais as etapas fundamentais para um Orçamento Participativo são:

Definição de regras

Não há modelo único e o melhor OP será aquele que seu próprio Município construir. Com a pactuação de regras e sua divulgação, modulam-se as expectativas e aumenta-se a credibilidade no processo como um todo.

Mobilização da população

Para que haja participação, as pessoas precisam saber que novo processo de decisão sobre políticas públicas está sendo proposto e que sua opinião é importante.

Eleição de representantes

Apesar de OP apontar para maior participação da população, nem tudo pode ser decidido por toda a população, neste sentido, os participantes deverão eles mesmos eleger representantes.

Levantamento de demandas

Mesmo com mais participação, é crítico que as demandas sejam colhidas para depois serem ordenadas.

Definição das prioridades

Colhidas as demandas da população, é importante apontar quais devem vir primeiro, não só do ponto de vista da racionalidade do emprego do dinheiro público, mas também para a população entender que nem sempre há recursos ou tempo para fazer tudo, e assim, escolher o que deve ser feito primeiro é chave.

Acompanhamento da execução das demandas

O acompanhamento da execução é forma de demonstrar que a participação foi efetiva, compartilhando com a população a complexidade na implementação de políticas públicas e ao mesmo tempo empoderando os representantes eleitos e o próprio processo como um todo.

Prestação de contas

Neste momento, constrói-se a continuidade do trabalho, pois se vê o que funcionou, o que foi feito e como melhorar.

É importante notar que a prática de OP está essencialmente ligada ao comprometimento de quem a promove, em geral os gestores municipais, e não pode deixar de envolver os secretários mais demandados para sua viabilização, como os de governo, planejamento, finanças, obras e aqueles responsáveis pelas áreas sociais.

Outro elemento importante é a transparência ou *accountability* proporcionada pelo OP. Com a participação da população, os instrumentos de planejamento orçamentário, principalmente a Lei Orçamentária Anual – LOA –, que normalmente são estruturados em programas, precisam ser traduzidos em obras e ações concretas, que podem ser fiscalizadas pela população.

4.7 Planejamento Urbano e Planos Diretores

A Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, dispõe sobre a participação da população em várias fases de elaboração do Plano Diretor e de sua legislação complementar. Ela prevê discussões em audiências públicas, devendo ser observadas as resoluções do Conselho Nacional das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades.

O § 4º do art. 40 da referida lei trata do assunto, conforme mostrado em seguida:

Lei No. 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1o O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2o O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3o A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4o No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O Plano Diretor, segundo a lei citada, é obrigatório para Municípios com mais de 20 mil habitantes, para aqueles que estejam inseridos nas chamadas "Áreas de Especial Interesse Turístico" ou que façam parte de região metropolitana e aglomerações urbanas e que estejam em área de influência de empreendimentos ou atividades enquadrados como de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. A Lei nº 12.608, de 10/04/2012, incluiu ainda os Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos entre os que também devem preparar o Plano Diretor.

É necessário lembrar que todos os Municípios devem zelar pelo ordenamento urbano, o que recomenda a elaboração da legislação pertinente, mesmo por aqueles que não se enquadram na lei.

Assim, o Plano Diretor deverá prever a participação da população em todas as fases de sua elaboração, da discussão que leva à elaboração das diretrizes de desenvolvimento à formulação dos padrões de uso e ocupação do solo e também no monitoramento da aplicação do Plano. Indicará também a obrigatoriedade de realização de audiências públicas no seu processo de elaboração, mas o Estatuto não estabelece como deve ser essa participação (composição dos fóruns e sua natureza, se consultiva ou deliberativa, etc.).

O Conselho Nacional das Cidades tem algumas resoluções que oferecem parâmetros para o processo de participação. Define, por exemplo, a obrigatoriedade de tornar públicas as informações relativas ao Plano, bem como a divulgação do calendário de reuniões. É importante que o processo de elaboração do Plano inclua momentos voltados para a formação dos participantes, de maneira que estes tenham condições de se familiarizar com os conceitos técnicos e participar das discussões. A produção de materiais de divulgação dos eventos e de esclarecimento dos assuntos que estão sendo tratados contribui para ampliar a compreensão da sociedade sobre os temas em questão.

4.8 O processo de elaboração do Plano Diretor

De modo geral, o processo de elaboração do Plano Diretor, que gera grande mobilização no Município, traz à tona discussões de fundo sobre o futuro da cidade e movimenta os mais diversos segmentos sociais. É importante que esse processo social não seja perdido com a conclusão do Plano e que o estímulo à participação popular seja incorporado como instrumento para garantir a continuidade das políticas planejadas e o controle social sobre a sua implementação.

Também é importante que sejam abertos diferentes espaços para a participação, combinando eventos mais amplos, como as audiências públicas gerais, com reuniões regionais e reuniões temáticas para levantar as necessidades e garantir a participação de diferentes segmentos, inclusive nos debates técnicos.

Os Planos Diretores devem prever instrumentos de gestão envolvendo a participação da população, com a função de acompanhar se a política urbana prevista está sendo implementada. Isto pode se dar mediante criação de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano ou Conselho da Cidade ou atribuir a função de acompanhar a aplicação do Plano Diretor a algum conselho já existente. Nesses casos, é importante que seja garantida a participação dos atores ligados às questões urbanas no conselho ou nas conferências e também que seja buscada a

representatividade de todas as regiões da cidade. O Plano pode prever a criação de Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, para a promoção da política urbana, especialmente para ações nas áreas de especial interesse social, cabendo ao conselho a fiscalização da sua aplicação.

Mecanismo frequentemente utilizado que pode contribuir para o acompanhamento da política urbana é a realização de "Conferências da Cidade" com periodicidade regular. Estas podem ser integradas ao calendário nacional de realização das Conferências Nacionais das Cidades.

Mais um espaço de participação é a elaboração da legislação relativa ao Plano Diretor, o que não deve ser apenas documento técnico, mas contar com a opinião e participação dos grupos sociais organizados.

Em função desses novos espaços, que precisam ser ocupados no Poder Executivo, são criadas novas funções. O número de vagas em conselhos – e o número de conselhos – não permite que as mesmas pessoas consigam participar de todos, pelo que, além dos usuais secretários municipais, outros atores dentro do poder público ocupam assento para representar os interesses do Executivo Municipal nos espaços de participação.

4.9 O Conselho Municipal de Meio Ambiente

A crescente descentralização administrativa tem levado os Municípios a assumirem suas responsabilidades na gestão do meio ambiente. Isso exige que os seus políticos, técnicos e cidadãos conheçam mais sobre as questões ambientais. E o conselho é, por excelência, um fórum de debates e de construção de conhecimento sobre o meio ambiente local. É também local adequado para administrar conflitos, propor acordos e construir propostas de gestão que estejam de acordo com os interesses econômicos, sociais e ambientais locais.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) é um dos instrumentos fundamentais para a gestão ambiental municipal e tem como papel colaborar com o governo municipal no cumprimento das suas obrigações. Trata-se de instância participativa e voluntária (sem remuneração) para discussões e decisões acerca das questões ambientais mais prementes.

A Prefeitura deve fornecer todas as condições para o funcionamento do CMMA, por meio do órgão ambiental municipal. Cabe ainda ao Executivo Municipal colocar em prática as decisões do Conselho, inclusive contando com este para algumas tarefas, para que se torne um efetivo instrumento de promoção de qualidade ambiental no Município.

Para que seja justa, a composição do CMMA deve ser paritária, com igualdade numérica entre os representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

Essa composição pode ser bipartite (poderes públicos e outros segmentos sociais) ou tripartite (poder público, setor produtivo e organizações sociais e ambientalistas). O Conselho deve primar por uma diversidade de representações, reunindo todos os segmentos da sociedade local interessados na qualidade ambiental e no desenvolvimento ecologicamente sustentável.

Quais representantes da sociedade devem compor do Conselho Municipal de Meio Ambiente?

- Secretarias Municipais de Saúde, Educação, Meio Ambiente, Obras, Planejamento, Segurança/Defesa Civil, gabinete do Executivo e outras cujas ações interfiram no meio ambiente.
- Órgãos públicos ambientais federais e estaduais (ICMBio, Ibama, Polícia Florestal).
- Câmara de Vereadores.
- Comitês de bacias hidrográficas.
- Sindicatos.
- Organizações ambientalistas do terceiro setor (ONG, OSCIP, associação de RPPN).
- Grupos de produtores e proprietários rurais.
- Instituições de defesa do consumidor.
- Associações de bairros.
- Representações indígenas e de quilombos.
- Grupos de mulheres, de jovens e de pessoas da terceira idade.
- Entidades de classe (arquitetos, engenheiros, advogados, professores, etc.).
- Entidades representativas do empresariado.
- Instituições de pesquisa e de extensão.
- Movimentos sociais e de minorias que sejam importantes para o Município.

O Conselho deve ser instituído por meio de lei. O texto da lei conterá os objetivos, as competências, as atribuições e a composição do Conselho, cabendo ao Poder Executivo municipal nomear e dar posse aos integrantes e a seus respectivos suplentes.

É necessário que o Conselho possua seu regimento interno, que define a estrutura de funcionamento do órgão, suas competências e formas de organização. O regimento deve ser elaborado com a participação de todo o Conselho, logo que ele seja instalado, e revisado à medida que surjam necessidades. Alterações regimentais devem ser discutidas durante as reuniões do conselho e decididas pela maioria dos conselheiros, por votação democrática.

O CMMA deve se reunir com periodicidade regular, e é importante que as reuniões sejam abertas à participação dos demais membros da comunidade, na condição de ouvintes.
As competências do CMMA são definidas pelo instrumento legal que o criou e lhe garantem instância de caráter deliberativo, consultivo ou normativo, de acordo com seus propósitos.

Quais as competências do Conselho Municipal de Meio Ambiente?

- propor o conteúdo e a redação da política ambiental do Município, acompanhar sua aprovação e fiscalizar seu cumprimento;
- propor e realizar eventuais revisões do arcabouço legal incidente sobre o Município;
- analisar e dar parecer a licenças ambientais para atividades potencialmente poluidoras em âmbito municipal;
- analisar, avaliar e opinar sobre o programa de trabalho das ações de meio ambiente a serem incluídas no orçamento do Município, financiado com recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- fiscalizar o uso dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente e aprovar a prestação de contas;
- promover a educação ambiental, o ecoturismo e o manejo florestal sustentável;
- opinar sobre aspectos ambientais de políticas estaduais ou federais que tenham impactos sobre o Município;
- receber e apurar denúncias feitas pela população sobre degradação ambiental, sugerindo à Prefeitura as providências cabíveis.

A aprovação de leis ambientais cabe à Câmara de Vereadores, mas o CMMA pode propor a adequação e regulamentação das leis já existentes, por meio de resoluções. Esse procedimento é relevante, especialmente quando é sinônimo do estabelecimento de limites mais rigorosos para a qualidade ambiental ou quando facilita a ação do órgão executivo, lembrando, porém, que as leis não podem ser contrariadas ou deturpadas.

O CMMA não tem poder de polícia, apesar de contar com representação de órgãos com essa competência. Não obstante, o Conselho tem por obrigação encaminhar denúncias e contribuir para a apuração dos fatos. Ações de fiscalização, autuações e prisões cabem aos órgãos com poder de polícia, como ICMBio; Ibama; órgãos estaduais do ambiente (Sema, Polícias Florestal e Militar); Polícia Federal e SMMA (quando habilitada).

4.10 Conferências Nacionais

O Governo Federal tem promovido, com certa frequência, conferências nacionais sobre as áreas da saúde, assistência social, educação, direitos humanos e direitos da criança e do adolescente, oportunidades em que também ocorre a participação popular.

Outras experiências dizem respeito às temáticas que vêm recebendo maior destaque e interesse, como as Conferências das Cidades, do Meio Ambiente, da Economia Solidária, da Segurança Alimentar e Nutricional, de Políticas para as Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial. Há ainda aquelas voltadas para temas como educação básica, direitos das pessoas com deficiência, segurança pública e juventude.

Em muitos casos, os resultados obtidos na conferência se transformam em normas legais, com o objetivo de aprimorar a legislação e nela introduzir condições, definições e outros dispositivos voltados para a respectiva área e para a política em questão.

O governo municipal deve participar desses eventos para conhecer as questões que neles são tratadas e trazer para o campo municipal medidas que possam contribuir para o aprimoramento das políticas públicas.

As organizações sociais presentes em cada Município, por meio dos Conselhos Municipais, também têm a obrigação de participar, posto que tais conferências nacionais acontecem a partir da escolha de delegados, que desde o nível municipal são escolhidos para representar a localidade nas conferências estaduais e, por fim, na nacional.

Problemas locais, ou que achamos muito particulares do nosso Município, podem ser maiores, sistemáticos, comuns, e, nas conferências, conhecemos e entramos em contato com o que outras localidades vivenciam, quais propostas foram testadas para os mesmos problemas e a sua dimensão real.

As conferências nacionais são um espaço privilegiado, como correia de transmissão das questões locais, dando visibilidade aos problemas e às soluções em evidência e encaminhando demandas para a União, que deverá, em seguida, produzir sistematizações e promover a regulamentação das políticas de sua competência para todo o Brasil.

4.11 Outras Formas de Participação: Plebiscito e Referendo

O **plebiscito** é a forma de consulta direta à população do Município sobre assunto de seu interesse, quando se deseja saber sua opinião *a priori*. O desmembramento de parte do Município para a constituição de outra municipalidade é um exemplo de tema de plebiscito comum.

O **referendo** também se realiza pela consulta direta à população, porém para que esta diga se está ou não de acordo com algo que foi decidido pelo Poder Público, ou seja, a consulta ocorre *a posteriori*. Um referendo pode estar discutindo o aumento do número de vereadores de uma Câmara Municipal (ainda que dentro dos limites legais, naturalmente).

Sendo assim, uma diferença fundamental entre os dois é que o plebiscito acontece antes do ato do poder público, seja ele o Executivo ou Legislativo, enquanto o referendo acontece depois do ato do poder público.

A competência para legislar sobre o assunto é do Congresso Nacional, que promulgou a Lei nº 9.709/1998, em que se encontra o art. 6º, com a seguinte redação:

Art. 6º - Nas demais questões, de competência dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Assim, a ocorrência de uma ou de outra forma de consulta no Município deverá atender a respectiva legislação.

4.12 Iniciativa Popular de Projetos de Lei

Nos termos do inciso XIII, do art. 29 da CF, o eleitorado municipal poderá propor diretamente à Câmara projetos de lei, desde que tratem de assunto de interesse do Município, da cidade ou de bairros e obtenham manifestação de apoio de, pelo menos, 5% do eleitorado.

Algumas Câmaras Municipais incluíram, em seus Regimentos Internos, não só dispositivos regulando a participação popular na apresentação de projetos de lei, como também admitiram a hipótese de o cidadão usar da palavra para emitir sua opinião durante a discussão de proposições no Plenário e nas comissões.

É importante registrar que a iniciativa popular de projetos de lei restringe-se aos assuntos de iniciativa comum, ou seja, do Prefeito, dos vereadores e da população, e não podem tratar de temas que estejam sob reserva de iniciativa do Prefeito ou da Câmara.

Exemplo interessante desse tipo de iniciativa são as petições públicas ou os abaixo-assinados para projetos do tipo **Ficha Limpa** para cargos de livre nomeação, que aparecem com pequenas variações em Municípios por todo o Brasil em suas respectivas Câmaras Municipais.

4.13 Consórcios e fóruns de desenvolvimento

Os consórcios são alternativas para a prestação de serviços em conjunto com outros entes governamentais, como disposto pela Lei nº 11.107/2005 e regulamentado pelo Decreto nº 6.017/2007.

Enquadram-se nessa situação especialmente aqueles **consórcios** que exigem altos custos de tecnologia, de mão de obra, de equipamentos, etc., reduzindo a despesa de cada Município, individualmente, e oferecendo às populações dos consorciados melhor e mais eficiente atendimento. Um exemplo são os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD).

Sua organização, todavia, também pode constituir fóruns de participação popular, já que representantes da coletividade podem ter assento nos conselhos que dirigem os consórcios. Assim, nessa condição, trazer as necessidades da população quanto aos objetivos para os quais o consórcio foi criado, influenciando decisões e acompanhando de perto as atividades consorciadas.

Os fóruns regionais de desenvolvimento também constituem oportunidades em que representantes das diversas esferas governamentais sentam-se com representantes da sociedade para debater medidas, reivindicar providências, redirecionar políticas, etc.

4.14 Participação por Iniciativa da População

A legislação municipal propicia várias outras oportunidades para que a população se manifeste em relação às ações da Administração. Quando, por exemplo, um empreendimento de grande porte solicita licença para se instalar no Município, com possíveis impactos ambientais significativos, deve haver intervenção de pessoas que se interessam pelo assunto e querem contribuir para que seja respeitada a legislação pertinente ou para que haja alterações no projeto empresarial a fim de se adaptar ao que se considera adequado. As audiências públicas são obrigatórias nesses casos e coordenadas pelo Ministério Público.

Outros instrumentos de participação popular por iniciativa própria, mencionados anteriormente, são:

- **mandado de segurança (CF, art. 5º, inciso LXIX);**
- **mandado de segurança coletivo (CF, art. 5º, inciso LXX);**
- **mandado de injunção (CF, art. 5º inciso LXXI);**
- **habeas data (CF, art. 5º, inciso LXXII);**
- **ação popular (CF, art. 5º, inciso LXXIII).**

Nos cinco instrumentos citados, os cidadãos agem para proteger a coletividade, sanar danos causados pela Administração ou fazer com que leis sejam cumpridas, beneficiando o autor ou os autores, mas também, conforme a situação, fazendo com que os direitos de cidadania sejam respeitados.

4.15 Medidas Necessárias à Participação

Algumas características devem ser preservadas para as diversas formas de participação popular mencionadas neste módulo.

A preocupação com a representatividade efetiva da participação também é importante, Até que ponto a participação popular poderá alterar as decisões que implicam mudanças de política pública?

Deve estar claro que, quando a população é consultada pela Administração, há limites e restrições em relação à capacidade de alterar as decisões que implicam mudança de política pública. Ou seja, elas promovem alterações, mas, de forma oposta, podem ser apenas um mecanismo para dizer que a população foi ouvida.

O mesmo se pode dizer em relação às regras de participação, que devem ser claras e bem definidas. Mencionou-se a inclusão das regras e dispositivos da participação popular no Regimento Interno da Câmara Municipal. Assim, o estabelecimento de formas de participação deve proporcionar também a intervenção do cidadão que não pertence às organizações, para que se manifeste individualmente, em seu próprio nome.

A preocupação com a representatividade efetiva da participação também é importante, para que se possa ouvir opiniões variadas, sem discurso único de determinado conjunto de pessoas, que podem defender apenas aquilo que lhes favorece diretamente.

O governo municipal, ao instalar os Conselhos Municipais, sejam eles decorrentes da legislação federal ou de iniciativa local, deve zelar para que haja condições materiais e institucionais para seu funcionamento.

O acesso às informações relacionadas ao tema que será debatido é fundamental, para que os participantes do encontro saibam de antemão do que se está tratando. Quando o assunto é estritamente técnico, convém simplificar as informações, tornando-as de fácil entendimento, sem esquecer a objetividade.

Por fim, cabe lembrar que a participação da Câmara Municipal deve ser observada. O princípio da separação dos Poderes não permite que membros do Legislativo integrem órgãos do Executivo, e os conselhos, especialmente, estão vinculados a este último. A transmissão de resultados, de informações, de dados à Câmara, porém, é de todo indicada para que os Vereadores saibam o que ocorre e quais são as demandas e as opiniões da população.

5. Conclusão

A sociedade brasileira vivencia constante amadurecimento político na prática democrática. A partir da Constituição de 1988, que previa inúmeros institutos legais, normas e dispositivos a serem regulamentados, a sociedade se organizou e vem construindo as saídas, os arranjos necessários e espaços de participação.

Assim, é perceptível que vivemos a democracia como um processo, algo dinâmico e vivo, no qual o envolvimento dos cidadãos não mais é institucionalmente barrado, muito menos indesejado, mas constitutivo da democracia. Cidadãos não lutam contra governos ou rivalizam com eles, mas dialogam para encontrar soluções e, em muitos casos, são os próprios agentes da implementação daquelas pelas quais se luta.

Essas medidas devem ser amplamente discutidas dentro e fora do poder público. O entendimento do próprio problema não mais é único, privativo desse ou daquele gestor ou analista. Há um conjunto grande de forças oriundas de diferentes campos e com diversas inserções sociais que possuem capacidade de contribuir na análise de problemas e na formulação e na proposição de soluções.

A crítica sobre ao que se executa para solucionar os problemas não pode mais ser dirigida unicamente ao poder público. A compreensão das competências e da divisão de responsabilidades é elemento evidente para qualquer cidadão. Sabe-se que com os novos espaços de participação há mais acesso aos gestores públicos para dialogar, como também possibilidades de concertação para a designação do que deve ser feito e, assim sendo, maior compartilhamento de responsabilidades.

O que se mostrou ao longo dos quatro módulos foi o aprimoramento da democracia brasileira, a partir do entendimento das competências e responsabilidades do gestor local e dos cidadãos, seus limites e direitos. Abordou-se todo o processo que envolve a formulação de políticas públicas para proporcionar mais qualidade de vida, mais cidadania e um desenvolvimento não apenas includente de todos, mas também sustentável para as pessoas e o território.

A sociedade brasileira tem as ferramentas, a iniciativa e o protagonismo para melhorar as políticas públicas ou buscar novas políticas, só precisa colocar em prática, reconhecendo as diferenças não como rivalidade, mas como alternativa, e as soluções não como automáticas, mas como processos que construímos coletivamente, passo a passo, e conjuntamente a outros atores sociais interessados.